

Quando cangurus voarem: a declaração unilateral brasileira sobre direito de pesquisa além dos limites da plataforma continental - 2010*

When kangaroos would fly: *brazilian unilateral declaration on the right of research beyond the limits of the continental shelf - 2010*

Rodrigo Fernandes More¹

Resumo

Em 2010, a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar decidiu que o Brasil tem direito de avaliar pedidos para autorização de pesquisa além do limite de 200 milhas náuticas de sua plataforma continental, a despeito do fato de o limite externo da plataforma continental não ter sido estabelecido de forma definitiva pela Comissão de Limites da Plataforma Continental das Nações Unidas. Essa decisão – uma decisão unilateral – pode ser entendida como ilegal e contrária ao direito internacional, ao mesmo tempo que pode ser entendida como um ato unilateral baseado em um costume internacional, no princípio de que a plataforma continental é uma extensão natural, *ipso facto* e *ab initio* da borda continental que se estende para o oceano. O objetivo deste artigo é analisar a legalidade dessa declaração. Primeiro, o voo do canguru revelará a importância do investimento em recursos humanos e, consequentemente, para os estudos da plataforma continental. Segundo, o artigo apresentará a doutrina sobre atos unilaterais em direito internacional, com o propósito de determinar a natureza da declaração brasileira. Finalmente, analisar-se-á a legalidade, consequências e efeitos – práticos e jurídicos – da declaração.

Palavras-chave: Plataforma continental. Geopolítica. Recursos do mar.

Abstract

In 2010, the Inter-ministerial Commission for Sea Resources decided that Brazil has the right to appraise requests for authorization of research beyond the 200 nautical miles limit of its continental shelf, despite the fact that the outer limit of the continental shelf was not yet definitely established by the United Nations Commission on the Limits of the Continental Shelf. Such decision – a unilateral decision – might be understood as illegal and contrary to the international law, while it also might be understood as a unilateral act based on an international custom, on the principle that the continental shelf is a natural extension, *ipso facto* and *ab initio*, of the continental border that stretches towards the ocean. The objective of this article is to analyze the lawfulness of that declaration. Firstly, the “flight of the kangaroo” will reveal the importance of investing in human resources, and consequently

* Artigo recebido em 27/09/2011
Aprovado em 14/10/2011

¹ Professor assistente doutor do programa de mestrado em direito internacional; Mestre e doutor em direito pela USP; Pós-doutorando em engenharia naval e oceânica pela Poli/USP.

in studies on the continental shelf. Secondly, the article will present the doctrine on unilateral acts of international law, with the purpose of determining the nature of the Brazilian declaration. At last, it will analyze the lawfulness, consequences and effects – practical and legal – of that declaration.

Keywords: Continental shelf. Geopolitics. Marine resources

1 Introdução

O caminho para se construir um Estado oceânico brasileiro, soberano sobre seus recursos, científica e tecnicamente preparado para pesquisá-los e explorá-los passa pela educação e pela difusão das ciências do mar em todos os níveis do conhecimento. Passa também pela regulação jurídica das atividades no mar e por estudos estratégicos que contemplem aspectos de política e direito em torno de temas como defesa.

Até pouco tempo atrás, talvez não mais de 20 anos, o Brasil desconhecia a extensão dos recursos marinhos em seu espaço oceânico soberano. Políticas públicas, especialmente pensadas e dirigidas para o espaço oceânico, são relativamente recentes no Brasil, merecendo referência histórica o Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC)², de 1989 e a Política Nacional para Recursos do Mar (PNRM)³, de 2005, dois instrumentos importantes no balizamento político, jurídico e, pode-se dizer, acadêmico de pesquisa e lavra de novas jazidas de petróleo e gás na camada pré-sal na Baía de Santos. Gradativamente, parafraseando Martinez⁴, está se reconhecendo a importância do espaço oceânico no ciclo de vida do Estado brasileiro.

Neste contexto, em maio de 2004, o Brasil encaminhou à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC) da ONU uma Proposta de Limite Exterior da Plataforma Continental Brasileira, cujo objetivo é declarar como território brasileiro, *ipso facto e ab initio* a plataforma continental que se estende até o limite das 350 milhas náuticas da linha de base, conforme prevê o artigo 76 da Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar (CNUDM)⁵.

Em abril de 2007, o Brasil recebeu as Recomendações da CLPC com restrições acerca de 19% do total da área pleiteada. Diante do sucesso parcial do pleito brasileiro, desde julho de 2008, está sendo preparada a “reapresentação da proposta”, enquanto avançam, no plano interno, questões importantes como a pesquisa sobre minérios, terras raras e exploração de petróleo e gás na camada pré-sal, em áreas identificadas nos limites ou mesmo dentro da área estendida pleiteada⁶.

Enquanto se revisa a proposta para reapresentação, a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) publicou a Resolução nº 03, de 26/08/2010 (DOU Seção 1, p. 28-29, que assim dispôs:

a) Aprovar a recomendação da Subcomissão para o LEPLAC, de que, independentemente de o limite exterior da Plataforma Continental (PC) além das 200 milhas náuticas não ter sido definitivamente estabelecido, o Brasil tem o direito de avaliar previamente os pedidos de autorização para a realização de pesquisa na sua PC além das 200 MN⁷, tendo como base a proposta de limite exterior encaminhada à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC), em 2004, e publicada na página eletrônica da ONU; e

b) Dar conhecimento à Marinha do Brasil, por intermédio do Estado-Maior da Armada, e à Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) desta Resolução. (Grifo nosso).

O ponto central deste artigo é dedicado à natureza e efeitos jurídicos do trecho sublinhado, que afirma o direito brasileiro de avaliar previamente pedidos de autorização para a realização de pesquisa na plataforma continental independentemente de o limite exterior da Pla-

² BRASIL. Decreto nº 98.145, de 15 de setembro de 1989. Aprova o Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira. *Diário Oficial da União*, Brasília, 19 set. 1989. O propósito do LEPLAC foi estabelecer os limites do bordo exterior da plataforma continental brasileira além das 200 milhas náuticas, na qual, segundo a CNUDM, pode o Brasil exercer direitos de soberania para a exploração e o aproveitamento dos recursos naturais do leito e subsolo marinhos.

³ BRASIL. Decreto nº 5.377 de 23 de fevereiro de 2005. Aprova a Política Nacional para os Recursos do Mar - PNRM. *Diário Oficial da União*, Brasília, 24 fev. 2005.

⁴ MARTINEZ BUSCH, Jorge. *Oceanopolítica: uma alternativa para el desarrollo*. Santiago do Chile: Editorial Andres Bello, 1993. p. 137.

⁵ BRASIL. Decreto nº 1.530, de 22 de junho de 1995. Declara a entrada em vigor da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, concluída em Montego Bay, Jamaica, em 10 de dezembro de 1982. *Diário Oficial da União*, Brasília, 23 jun. 1995.

⁶ Até a conclusão deste estudo, não havia poços de petróleo na camada pré-sal sendo além da distância de 200 milhas marítimas náuticas da costa brasileira.

⁷ Nota do autor: 1 milha náutica – MN – equivale a 1.852m. Assim, 200 MN equivalem a 370,4Km.

taforma Continental (PC) além das 200 milhas náuticas não terem sido definitivamente estabelecidos.

Sob o ponto de vista jurídico, a Resolução nº 03/10 da CIRM é ato reconhecido pela doutrina internacionalista como “ato unilateral” ou “declaração unilateral”. Para não juristas, o termo pode causar espécie, inspirar dúvidas quanto à sua adequação e obediência às normas de direito internacional. Nada disso.

Um ato unilateral nada mais é que a manifestação de vontade de um único Estado, enquanto as manifestações formais, escritas de mais de um Estado são definidas como “tratados”. Os atos unilaterais são fontes secundárias de direito internacional público, diferentemente dos tratados que são reconhecidos como fontes primárias, mas assim como eles provocam efeitos jurídicos na esfera de relações entre Estados, daí a relevância do presente artigo.

Como um ato unilateral, a Resolução nº 03/10 da CIRM, mesmo pendendo de medidas executivas de concreção no mundo real, como a emissão efetiva de uma autorização de pesquisa à Petrobras, por exemplo, produz efeitos pelo menos de duas ordens:

- a) efeitos jurídicos, pois se trata de um ato unilateral que pode ser visto tanto como um confronto o regime da plataforma continental e ao artigo 76 da CNUDM quanto como forma soberana de o Brasil conferir aplicabilidade à própria CNUDM e artigo 76;
- b) efeitos políticos, como um ato que pode ser visto tanto como ato contraditório à proposta de reforço do multilateralismo defendida pelo Brasil quanto como confirmação do respeito do Brasil por este multilateralismo e às regras da CLPC, atualmente presidida (*chairman*) por um brasileiro.

Sem desmerecer a importância da análise política dos aspectos de relações internacionais da referida resolução, o objetivo deste artigo é analisar os efeitos jurídicos da Resolução nº 03/10 da CIRM, como moldura dos debates que devem se estabelecer a respeito do regime jurídico da plataforma continental e do papel e competências da CLPC.

A medida da importância desse debate jurídico é dada pelo próprio Estado brasileiro, que cunhou o conceito de “Amazônia Azul” para se referir à imensidão, riqueza e importância do espaço oceânico brasileiro comparativamente à Amazônia verde, destacando a riqueza de suas águas, solo e subsolo sob jurisdição e soberania brasileiras (que inclui as áreas ainda sob análise da CLPC) e que fez surgir, aparentemente entre o pessoal da Petrobras, a pito-

resca expressão “picanha azul”, em referência à “melhor fada do mar”, à importância das grandes áreas potenciais de petróleo e gás no pré-sal, em especial na Bacia de Santos.

Vejamos, então, alguns aspectos legais sobre o ato unilateral praticado pelo Brasil representado pela Resolução nº 03/10 da CIRM, tendo como pano de fundo um episódio muito interessante da história política internacional brasileira - a chamada guerra da lagosta (1961-1963) - que envolveu um curioso debate entre França e Brasil sobre direitos de captura desse crustáceo em águas brasileiras.

A partir desse pano de fundo, que destaca a importância dos investimentos em recursos humanos no campo das ciências do mar, analisaremos a natureza jurídica da declaração unilateral representada pela resolução da CIRM, concluindo ao final sobre sua legalidade, efeitos e consequências - práticas e legais - a respeito do regime da plataforma continental tal como delineado na CNUDM.

2 O voo do canguru e sua relação com as questões da plataforma continental brasileira

Os cangurus têm uma relação histórica e curiosa com questões relativas à plataforma continental, especialmente para o Brasil.

Desde logo, contudo, esclarecendo em parte o título deste artigo, é preciso esclarecer que cangurus definitivamente não voam. Se cangurus voassem, a solução teria sido outra para a disputa diplomática entre Brasil e França, entre 1961 e 1963, sobre a pesca ilegal de lagosta por navios franceses em águas brasileiras, que ficou conhecida como “guerra da lagosta”. Naquele episódio, forças navais foram mobilizadas de um lado e do outro no litoral de Pernambuco e os ânimos verdadeiramente se acirraram⁸.

⁸ Há dois estudos interessantes sobre o episódio da guerra da lagosta: um livro mais descritivo de autoria de Cláudio da Costa Braga, de 2004 (BRAGA, Cláudio da Costa. *A guerra da lagosta*. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação da Marinha (SDM), 2004.) e um artigo analítico do ponto de vista das relações Brasil-França, de autoria de Antônio Carlos Lessa (LESSA, Antônio Carlos. *A guerra da lagosta e outras guerras: conflito e cooperação nas relações França-Brasil (1960-1964)*. *Cena Internacional*, Brasília, ano 1, n. 1, p. 109-120, 1999). Há uma diferença entre os autores sobre o período histórico do conflito: LESSA aponta 1960-1964; BRAGA, 1961-1963, que tomamos como referência para este artigo, considerando que ambos os autores indicam que os barcos lagosteiros franceses chegaram e deixaram as costas do Nordeste do Brasil em 1961 e 1963, respectivamente.

Em 1961, com base no artigo 5º (§8) da Convenção de Genebra sobre Plataforma Continental, de 1958, o Brasil autorizou navios franceses a realizarem pesquisas na plataforma continental brasileira. De acordo com o artigo 2º da Convenção de 1958 (refletido no artigo 77 da CNUDM, de 1982), os recursos naturais da plataforma continental (os recursos vivos e não vivos do solo e subsolo marinhos) eram soberanamente do Estado costeiro (Brasil), excluídos aqueles das águas sobrejacentes, ou seja, da massa d'água.

Na guerra da lagosta, a questão levantada pelo Brasil foi que os franceses violaram os direitos de pesquisa e passaram a capturar lagostas que se deslocam em contato físico com o solo marinho. Para os franceses, ao saltar para se locomover, a lagosta deveria ser considerada um peixe, como espécie da massa d'água, não como espécie do solo marinho, cuidando-se a disputa sobre direitos de pesca em alto-mar não sobre soberania sobre recursos da plataforma continental.

O Brasil venceu a disputa diplomática com a França em um episódio que passou para a história marcado pela inteligência e presença de espírito do comandante (depois, almirante) Paulo de Castro Moreira da Silva (1919-1983), oceanógrafo e consultor do Brasil nos debates com a França, que sentenciou com ironia: "Ora, estamos diante de uma argumentação interessante: por analogia, se a lagosta é um peixe porque se desloca dando saltos, então o canguru é uma ave".

Passados quase 50 anos da solução da guerra da lagosta, o pitoresco argumento do voo do canguru permanece como uma advertência sobre a interpretação e exercício dos direitos de soberania sobre a plataforma continental: nada é da forma como unilateralmente se percebe nem como coletivamente se acorda.

As percepções dos Estados sobre a extensão e direitos sobre a plataforma continental são distintas e potencialmente conflituosas, daí a importância dos estudos das ciências do mar, do conhecimento técnico-científico⁹ produzido pela academia brasileira, conhecimento que impede o engodo da lagosta-peixe ou do canguru-voador.

⁹ No episódio da guerra da lagosta, um estudo da Sudene sobre biologia e pesca da lagosta deu o embasamento técnico-científico aos argumentos brasileiros: "Era sabido, e defendido por todas as comunidades científicas, em todo o mundo, que a lagosta é um crustáceo reptante, isto é, não nadante: tem patas para se locomover, apoiando-se, para impulso, no fundo" BRAGA, Cláudio da Costa. *A guerra da lagosta*. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação da Marinha (SDM), 2004. p. 40.

Um bom exemplo da importância da pesquisa científica e da formação de recursos humanos está na carta enviada pelos Estados Unidos à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC), datada de 09/09/2004, na qual são questionados os resultados apresentados pelo Brasil em seu pleito de extensão de limites da plataforma continental de 2004, especificamente em relação à espessura da camada de sedimentos (*sediment thickness line*) da área referida no documento brasileiro como Vitória-Trindade.

Os argumentos estadunidenses, apresentados de forma genérica, fazem referência a resultados de pesquisas científicas do "Deep Sea Drilling Project"¹⁰, realizado entre 1966 e 1985, a artigos de revistas e à base de dados denominada "Total Sediments Thickness of the World's Oceans and Marginal Seas" elaborada por órgãos governamentais dos Estados Unidos como o National Geophysical Data Center, do Departamento de Comércio, e pela National Oceanic & Atmospheric Administration (NOAA).

O episódio da guerra da lagosta, marcado pela ironia do voo do canguru, numa releitura sob a perspectiva dos argumentos científicos dos Estados Unidos propostos em 2004 perante a CLPC, mas que tiveram como fundamento dados levantados desde a década de 1960, reforça o potencial de conflitos em torno da soberania sobre recursos do espaço oceânico, especialmente do solo e subsolo, cujos direitos de aprovação de pesquisa pretende a Resolução nº 03 da CIRM, como ato unilateral, preservar.

3 A resolução nº 03/10 da CIRM como ato unilateral

O Direito Internacional tem aversão à autolimitação, à criação unilateral de normas ou exercício de atos unilaterais que afetem outros Estados à margem das garantias, direitos e deveres mínimos estabelecidos pelo sistema de Direito Internacional.¹¹

Sob o ponto de vista legal, um ato unilateral é a "[...] manifestação de vontade de um único sujeito de

¹⁰ DEEP SEA DRILLING PROJECT. *Iniciativa*: Universidade da Califórnia, fundações de fomento e empresas privadas, apoiada por países como Estados Unidos, Alemanha, Japão, Reino Unido e França, que fez pesquisas de solo e subsolo oceânicos entre 1966 e 1985. Disponível em: <<http://www.deepsea-drilling.org/about.htm>>. Acesso em: 14 mar. 2011.

¹¹ MORE, Rodrigo Fernandes. *Direito internacional do desarmamento: o Estado, a ONU e a Paz*. São Paulo: Lex, 2007. p. 189.

Direito Internacional, o qual produz efeitos na esfera de atuação do Direito Internacional Público, portanto *erga omnes*, na comunidade dos Estados”¹². São atos que se

[...] dão em forma de declarações por órgãos internos competentes (que incorrem em responsabilidades para o Estado), fazendo nascer uma situação factual e criando conseqüências jurídicas imputáveis aos Estados e decorrentes de seus atos.¹³

No direito do mar, por exemplo, um dos atos unilaterais mais relevantes para formação dos regimes sobre mar territorial e plataforma continental foi a Proclamação Truman, de 1945, na qual o presidente norte-americano Harry Truman declarou que as fronteiras na plataforma continental entre Estados fronteiriços com os Estados Unidos deviam ser determinadas de acordo com o princípio de equidade:

*In cases where the continental shelf extends to the shores of another State, or is shared with an adjacent State, the boundary shall be determined by the United States and the State concerned in accordance with equitable principles.*¹⁴

Esse princípio acabou sendo assimilado no direito internacional como direito costumeiro e, em conjunção com o princípio do consentimento mútuo, acabou por formar a base do artigo 6º da Convenção de Genebra, de 1958, substituído posteriormente pelo sistema de linhas de base (art. 76) na CNUDM em vigor.

Os atos unilaterais, embora não estejam listados entre as fontes formais de direito internacional do artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça, são vinculantes para os Estados no campo das obrigações, gerando responsabilidades para o Estado¹⁵.

Ao manifestar-se pela Resolução nº 03/10 da CIRM, o Brasil emitiu uma declaração unilateral, juridicamente vinculante, com efeitos na esfera jurídica internacional, em especial no regime jurídico da CNUDM, com respeito aos artigos 76 a 82. É preciso, então, identificar as responsabilidades que decorrem da Resolução.

4 Responsabilidade a declaração unilateral brasileira-questões e efeitos

A Resolução 03/10 da CIRM, ao dispor sobre “direito de avaliar previamente os pedidos de autorização para a realização de pesquisa na sua PC além das 200 MN”, muito embora a redação não represente um conteúdo executivo e mandatário, legisla sobre conceitos e direitos estabelecidos especialmente nos artigos 76 e 82 da CNUDM: enquanto o artigo 76 define “plataforma continental” e os métodos e critérios científicos para sua delimitação¹⁶, o artigo 82 trata de “pagamentos e contribuições relativos ao aproveitamento da plataforma continental além de 200 milhas marítimas”.

No plano de direito interno, o artigo 11 da Lei nº 8.617/93¹⁷ define os limites da plataforma continental brasileira:

A plataforma continental do Brasil compreende o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem além do seu mar territorial, em toda a extensão do prolongamento natural de seu território terrestre, até o bordo exterior da margem continental, ou até uma distância de duzentas milhas marítimas das linhas de base, a partir das quais se mede a largura do mar territorial, nos casos em que o bordo exterior da margem continental não atinja essa distância. (Grifo nosso).

Já os recursos naturais não vivos da plataforma continental além das 200 MN submetem-se ao regime do artigo 82 da CNUDM.

¹² SOARES, Guido Fernando Silva. *Curso de direito internacional público*. São Paulo: Atlas, 2002. p. 111.

¹³ MORE, Rodrigo Fernandes. *Direito internacional do desarmamento: o Estado, a ONU e a Paz*. São Paulo: Lex, 2007. p. 196.

¹⁴ HAMBRO, Edvard; ROVINE, Arthur W. *The case law of International Court*. Holanda: A.W. Sijhoff, 1972. v. 6-A. p. 211.

¹⁵ SHAW, Malcolm N. *International Law*. 6. ed. Nova York: CUP, 2008. p. 122. Sobre conteúdo, efeitos e funções dos “atos unilaterais” confira-se: AGAEV, Ednan. The importance of unilateral measures as one means of attaining concrete arms reduction targets; DJALILI, Mohammad-Reza. Unilateral policies in the field of disarmament and arms limitation; COTTEREAU, Gilles. Unilateral acts and conduct by States regarding disarmament and arms limitation. In: SUR, Serge. (Ed.). *Disarmament and limitation of armaments: unilateral measures and policies*. New York: United Nations, 1992. (Unidir/92/60).

¹⁶ Os critérios científicos para determinação da extensão da plataforma continental, referidos no parágrafo 8 do artigo 76, foram estabelecidos no documento denominado “UNITED NATION. Commission on the Limits of the Continental Shelf. CLCS/11. *Scientific and technical guidelines of the commission on the limits of the continental shelf*. Disponível em: <http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/commission_documents.htm-Guidelines>. Acesso em: 14 mar. 2011.

¹⁷ BRASIL. Lei nº 8.617, de 4 de janeiro de 1993. Dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileiros, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 jan. 1993.

Esse corpo de normas suscita alguns questionamentos: a) Quais recursos naturais estão sujeitos aos limites da Resolução nº 03/10 da CIRM e dos artigos 76 e 82 da CNUDM? b) Quais os limites da Resolução nº 3/2010 da CIRM? c) É legal a declaração unilateral brasileira? d) Quais as consequências jurídica e práticas da declaração?

4.1 Os recursos afetados

A resposta à primeira questão requer que se considere que o artigo 82 da CNUDM incide sobre recursos não vivos do espaço além do limite de 200 MN da plataforma continental, que eventualmente pode incluir parte da plataforma continental de um Estado costeiro, já que ela pode se estender a 350MN, conforme o parágrafo 6 do artigo 76. Surge aí um primeiro conflito normativo-conceitual.

Os direitos sobre a plataforma continental, inclusive a estendida além das 200 MN, são definidos no artigo 77 da CNUDM.

Note-se que tanto o artigo 82, §1 quanto o artigo 77, §4 referem-se a “recursos não vivos” e “recursos minerais” em situações distintas. Muito embora a CNUDM não defina a extensão dos termos “recursos não vivos” e “recursos minerais”¹⁸, o §4 do artigo 77 permite identificar uma distinção formal entre esses dois termos, mas não substancial, na medida em que em seu conjunto os considera como “recursos naturais”, referidos como tal no §1 do mesmo artigo.

¹⁸ O parágrafo 2.5 do ISA Technical Study no. 5, da “International Seabed Authority” (Autoridade dos Fundos Oceânicos) explicita essa questão, muito embora tome equivocadamente como exemplos de recursos não vivos que não são recursos minerais, areia e corais, que de fato são. A ISA (“International Seabed Authority” ou Autoridade dos Fundos Oceânicos) é uma organização intergovernamental criada pelo artigo 156 da CNUDM, com sede na Jamaica, cujo objeto é organizar e controlar as atividades na Área, em especial administrando os recursos daquele espaço oceânico (artigo 157, 1). INTERNATIONAL SEABED AUTHORITY - ISA. *ISA Technical Study no. 5: non-living resources of the continental shelf beyond 200 nautical miles: speculations on the implementation of article 82 of the United Nations Convention on the Law of the Sea*. Kingston, 2010. Disponível em: <<http://www.isa.org.jm/files/documents/EN/Pubs/TechStudy5.pdf>>. Acesso em 16 mar. 2011.

Afinal, os recursos naturais (minerais e os não vivos) do espaço da plataforma continental estendida são exclusivos do Estado costeiro ou patrimônio da humanidade?

Os artigos 76 e 77 da CNUDM afirmam a soberania do Estado costeiro sobre recursos naturais da plataforma continental. Já o artigo 82 estabelece a obrigação de pagamento ou contribuição sobre o aproveitamento apenas dos recursos não vivos da plataforma continental além das 200 MN, ou seja, da plataforma continental estendida (PCE). Em resumo, os recursos naturais (vivos e não-vivos) da plataforma continental são exclusivos do Estado, enquanto apenas os recursos não-vivos da PCE são patrimônio da humanidade, razão pela qual é devida contribuição sobre sua exploração.

Essa conclusão, contudo, é desafiada por uma questão simples: porque o artigo 82 refere-se a “recursos não vivos da plataforma continental além de 200 milhas marítimas das linhas de base” e não a recursos não vivos da “Área”, definida no artigo 1, §1 da CNUDM como “o leito do mar, os fundos marinhos, e o seu subsolo além dos limites da jurisdição nacional”? Um estudo mais aprofundado do processo de conclusão da CNUDM permite responder a essa questão, mas em outro estudo.

4.2 Os limites da resolução

A Resolução 03/10 da CIRM estipula limites territoriais e legais. Considerando o aspecto territorial, a Resolução nº3/2010 considera como espaço de jurisdição a “PC além das 200 MN, tendo como base a proposta de limite exterior encaminhada à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC), em 2004, e publicada na página eletrônica da ONU”.

Sob o aspecto legal de exercício da jurisdição, como um dos atributos da soberania, mas não ela como um todo, nada impede que o Brasil legisle internamente sobre bens, pessoas, atos e fatos além de seu espaço territorial, reconhecidos pela doutrina como objeto de estudo no campo dos efeitos extraterritoriais dos atos internos.

É o exercício dessa jurisdição, a medida de sua efetividade e eficácia que implicam em consequências e efeitos jurídicos também na ordem internacional: se um determinado espaço oceânico está sob um regime de

res communes, como é a Área, e o Brasil é signatário da convenção que assim o declarou, há um ilícito internacional em exercer, ainda que parcialmente pelo exercício do atributo da jurisdição, soberania sobre aquele espaço.

A questão é que, enquanto sob pleito, o Brasil legislou sobre um espaço que não faz parte da Área, nem da plataforma continental. Que espaço oceânico é esse que a ISA denomina de plataforma continental externa, mas não regulado por qualquer regime da CNUDM?

4.3 Legalidade

Muito embora o aspecto legal permita solucionar conflitos de interpretação e aplicação das convenções em relação do direito internacional e mesmo ao direito interno, esse mesmo aspecto legal pode conduzir à identificação de fatos que não se adequam a regime jurídico algum. Essa ausência de *locus*, por vezes denominada zona cinzenta, não significa, contudo, uma zona de “não-direito”.

Diferentemente dos regimes específicos estabelecidos pela CNUDM para o mar territorial, zona contígua, zona econômica exclusiva, Área e mesmo para a plataforma continental, não existe um regime jurídico convencional para regular os espaços além da plataforma continental sob pleito perante a Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC), denominados pela ISA como “Plataforma Continental Externa”, ou PCE¹⁹.

Sem um regime específico, para se evitar o não-direito que contradiz a estrutura de regimes da própria Convenção, a identificação e a interpretação sobre esse regime implícito (jamais um “não-regime”) se faz pela interpretação integrativa dele com as normas da própria CNUDM e normas e princípios de direito internacional geral.

¹⁹ Segundo Carvalho Ferreira, a necessidade de um regime específico sobre a PCE pode ser questionada no sentido de que, uma vez solucionada juridicamente a extensão da plataforma continental para além das 200MN, a área acrescida passa a fazer parte da plataforma continental como se dela fizesse parte *ipso facto e ab initio*, integrando-se ao regime específico convencional da plataforma continental. (Nota do Autor: A Observação é precisa, mas há conflitos jurídicos que se colocam enquanto a pretensão formal de extensão de um Estado não é respondida pela CLPC.)

Há um regime implícito na CNUDM para as PCE, diferente daquele que a ISA reconhece como parte do regime da plataforma continental ou da Área, de modo que a declaração unilateral brasileira sobre o direito de avaliar previamente os pedidos de autorização para realização de pesquisas na plataforma continental brasileira além das 200 MN não é ilegal nem fere o direito do mar (CNUDM) nem o direito internacional geral.

A reforçar tal tese, resta a questão: juridicamente, que são as PCE? Segundo a ISA, os pleitos depositados até 2010 compreendem uma área de 23 milhões Km² em áreas de solo e subsolo oceânicos, o equivalente a 30% do total das áreas de zona econômica exclusiva e 9% de todo espaço da Área²⁰.

Aqueles espaços, enquanto sob pleito, não pertencem nem à plataforma continental nem à chamada Área, submetendo-se a um regime próprio, como se disse, implícito na CNUDM, que também regula os efeitos da recomendação da Comissão da ISA.

Nesse sentido, a recomendação da CLPC sobre a PCE teria natureza declaratória de direito com efeitos “*ex tunc*”, não constitutiva, caso contrário estaria constituindo soberania sobre um espaço considerado patrimônio comum da humanidade, sobre parte da Área.

A recomendação da CLPC sobre a PCE, tornada definitiva depois do pedido de revisão ou nova submissão, é juridicamente vinculante ao Estado costeiro, de acordo com o artigo 76, §8 da CNUDM²¹. Segundo o regime, o pleito, perante a CLPC, tem como objeto o reconhecimento de soberania pré-existentes sobre a PCE, com efeitos *ex tunc* acerca do exercício de um direito do Estado costeiro existente *ipso facto e ab initio*²² e, portanto,

²⁰ Carvalho Ferreira, *Idem*.

²¹ De acordo com o artigo 53, §8, do documento: UNITED NATION. Commission on the Limits of the Continental Shelf. CLCS/11. *Rules of Procedure of the Commission on the Limits of the Continental Shelf*. Disponível em: <<http://daccess-ods.un.org/TMP/2927001.html>>. Acesso em: 14 mar. 2011.

²² INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *North Sea Continental Shelf case*, 1969. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&code=cs2&case=52&k=cc>>. Acesso em: 22 mar. 2011.

do qual decorrem direitos e responsabilidades, sem qualquer restrição no direito internacional geral²³.

É por essa razão que a ISA não vincula os direitos de soberania sobre a plataforma continental ao estabelecimento da PCE²⁴ (tradução nossa):

Esta seção demonstra como a implementação do artigo 82 da Convenção relaciona-se com o regime da plataforma continental. O artigo 77 da Convenção confere aos Estados costeiros direitos de soberania sobre a plataforma continental, com objetivo de exploração e exploração de seus recursos naturais. Os direitos de sobe-

rania dos Estados costeiros sobre a plataforma continental existe *ab initio* e *ipso jure* a despeito da extensão da plataforma continental e a despeito do estabelecimento dos limites exteriores da plataforma continental além das 200 milhas. Eles são exclusivos e não dependem de ocupação efetiva ou fictícia ou de qualquer declaração expressa. Assim, um Estado costeiro está investido do direito de exercer tais direitos, mesmo antes dos limites se tornarem definitivos e vinculantes. Em outras palavras, a extração de recursos da PCE (que pode se tornar o gatilho para implementação do artigo 82) não depende do delineamento dos limites externos da plataforma continental além das 200 milhas.

²³ Ao colaborar com a revisão deste artigo, a pedido do autor, Carvalho Ferreira fez as seguintes considerações que reforçam nossa argumentação: “O artigo 77 da CNUDM parágrafo 3 é claro ao estabelecer que os direitos dos Estados costeiros sobre a Plataforma Continental independem de ocupação ou qualquer declaração expressa. O artigo 76 define Plataforma Continental como o ‘leito e subsolo das áreas submarinas em toda a extensão do prolongamento natural do seu território terrestre, até o bordo exterior da margem continental’, e estabelece critérios para delimitá-la. Assim, os direitos soberanos dos Estados sobre a Plataforma Continental derivam do pressuposto de que ela se constitui em extensão do seu território, e, dessa forma, são inquestionáveis. Note-se que o artigo 77 não estabeleceu restrição em relação à porção da PC que se estenda além das 200 MN da costa. A ISA, para saber que porção dos fundos marinhos faz parte da Área, toma por base os pleitos dos Estados costeiros em relação às extensões de suas PC, ainda que esses pleitos não tenham sido apreciados pela Comissão de Limites. A Área começa onde termina as PC dos Estados costeiros (estendidas ou não). No caso do Brasil, estamos em posição ainda mais confortável do que a maioria dos Estados, uma vez que o pleito brasileiro de extensão da PC já sofreu avaliação, tendo sido em grande parte aceito sem recomendações. A CIRM, além das análises jurídicas prévias em que se baseou para verificar a legalidade da Resolução nº 3/2010, inspirou-se no trecho do Estudo Técnico nº 5 da ISA, acima citado, não restando dúvida, portanto, sobre a pertinência do feito. Ademais, cabe lembrar que o Brasil, ao assinar e ratificar a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, depositou na ONU diversas declarações, assim como outros países também fizeram. No ato da assinatura, o Brasil formulou a declaração que recebeu o número VI, a seguir transcrita: ‘VI. *Brazil exercises sovereignty rights over the continental shelf, beyond the distance of two hundred nautical miles from the baselines, up to the outer edge of the continental margin, as defined in article 76.*’ Sendo assim, acredita-se que a posição do Brasil a esse respeito foi expressamente declarada em 1982, ao assinar a CNUDM. Pelo que se entende, a comunidade internacional não interpretou as declarações formuladas como ‘atos unilaterais’ dos países, em desrespeito ao multilateralismo, mas apenas como interpretações feitas pelos Estados.”

²⁴ Tradução livre do autor do parágrafo 2.2.1. INTERNATIONAL SEABED AUTHORITY - ISA. *ISA Technical Study no. 5: non-living resources of the continental shelf beyond 200 nautical miles: speculations on the implementation of article 82 of the United Nations Convention on the Law of the Sea*. Kingston, 2010. Disponível em: <<http://www.isa.org.jm/files/documents/EN/Pubs/TechStudy5.pdf>>. Acesso em 16 mar. 2011.

4.4 Consequências jurídicas e práticas da resolução

Não há ilegalidade na declaração unilateral brasileira representada pela Resolução 03/10 da CIRM.

Isso porque, embora no preâmbulo da Resolução nº03/2010 não se faça referência à interpretação da ISA quanto aos direitos de soberania *ipso facto* e *ab initio* sobre a PCE, faz-se referência expressa ao artigo 77 da CNUDM e ao “direito de investigação científica marinha”, de acordo com o parágrafo 1º do artigo 13, da Lei 8.617/93, apesar da mesma Resolução utilizar também o termo “pesquisa”.

O sentido do termo “pesquisa” adotado na Resolução nº 03/10 da CIRM - “direito de avaliar previamente os pedidos de autorização para a realização de pesquisa na sua PC além das 200 MN” (sublinhamos) - é dúbio e, paradoxalmente, muito apropriado.

Pesquisa e investigação científica marinha são conceitos jurídicos distintos para uma mesma atividade, diferindo pela destinação: direito de pesquisa deriva da soberania sobre a plataforma continental (artigo 77) e como tal aproveita apenas ao Estado costeiro, ao passo que investigação científica marinha, permitida na Área, portanto fora do espaço da plataforma continental (referida nos artigos 143, 153, 238, 240 e 241 da CNUDM) pode ser feita pela ISA ou pelo Estado costeiro em cooperação com outros, aproveitando a toda humanidade, mas “[...] não devem constituir fundamento jurídico para qualquer reivindicação sobre qualquer parte do meio marinho ou de seus recursos” (artigo 241).

O efeito dessa ambiguidade associado à natureza não executiva, não mandatária do texto da Resolução nº 03 da CIRM, reforça a tese jurídica – de base doutrinária e jurisprudencial – que mesmo sendo negado o futuro

pedido de revisão brasileiro sobre a decisão da CLPC de 2007, cujo depósito está previsto para 2012, não terá havido violação a qualquer dos regimes jurídicos da CNU-DM, pois, na prática, os resultados das pesquisas poderão ser revertidos, segundo o regime jurídico da Área²⁵, para toda humanidade, sem incorrer o Brasil em violação ao regime da plataforma continental da CNU-DM. O Brasil terá agido legal e legitimamente dentro de um regime próprio e implícito sobre a PCE.

5 Considerações finais

Quando um Estado costeiro amplia suas fronteiras na plataforma continental para além das 200 MN, há uma diminuição do espaço oceânico denominado Área, que beneficia em “royalties” também outros Estados, inclusive os não costeiros. Este fato é, potencialmente, gerador de conflitos.

Por essa razão, a ISA prevê um aumento considerável no número de pleitos propostos perante a Comissão, em sua grande maioria por países em desenvolvimento: estima-se em 69 o número de Estados com potencial para expansão dos limites da plataforma continental²⁶, aumentando o potencial de conflitos.

Como se disse, o acesso a tecnologias para pesquisa, exploração e exploração de recursos marinhos, sejam eles dentro ou fora dos limites da plataforma continental, deve ampliar o interesse e a percepção dos Estados sobre os espaços oceânicos e seus recursos naturais.

²⁵ Além dos limites da plataforma continental, está a Área, cujos recursos, sejam minerais sólidos, líquidos ou gasosos, no leito do mar ou no subsolo, incluindo nódulos polimetálicos (artigo 133, “a”) são patrimônio comum da humanidade, administrado pela ISA, sendo portanto vedado a qualquer Estado a apropriação de qualquer parte da Área ou seus recursos minerais (artigos 133 c/c 136-137 da CNU-DM).

²⁶ INTERNATIONAL SEABED AUTHORITY - ISA. *ISA Technical Study no. 5: non-living resources of the continental shelf beyond 200 nautical miles: speculations on the implementation of article 82 of the United Nations Convention on the Law of the Sea*. Kingston, 2010. Disponível em: <<http://www.isa.org.jm/files/documents/EN/Pubs/TechStudy5.pdf>>. Acesso em 16 mar. 2011. Capítulo 3, §3.1. Veja-se também o estudo relativamente recente do National Oceanography Centre, sediado em Southampton, Reino Unido, no qual se apresenta um mapa que resume os pleitos apresentados à Comissão da ISA até 31/01/2010. NATIONAL OCEANOGRAPHY CENTRE. *Iniciativa: Universidade de Southampton e natural environment research council*. Disponível em: <<http://www.unclosuk.org>>. Acesso em: 14 mar. 2011.

Para o Brasil ocupar espaço estratégico dentre os Estados oceânicos, não coincidentemente entre os mais desenvolvidos econômica e militarmente, será preciso investir na formação de pessoal, na academia e, inexoravelmente, em meios navais, terrestres e aéreos para defesa do espaço oceânico e dos interesses nacionais, inclusive para defesa de atividades privadas no mar de interesse nacional (e.g Petrobras), em todas as suas dimensões: superfície, massa d’água, solo e subsolo.

Enfim, o Brasil precisará centralizar administrativamente os assuntos do mar, conferindo aos esforços da CIRM executividade administrativa que resulte em políticas públicas de incentivo à pesquisa acadêmica e tecnológica (P&D) e, principalmente, de incentivo à interação Universidade-Empresa. Além de políticas públicas como a PNRM, talvez seja também necessária, em curto prazo, uma autoridade ou agência que concentre as autorizações de pesquisa como aquelas referidas na Resolução 03/10 da CIRM, os resultados das pesquisas universitárias e empresariais no plano científico-tecnológico e de inovação, além dos esforços políticos e autoridade necessária para propor planos multissetoriais e interministeriais estratégicos e vinculantes sobre assuntos do mar.

O mar é importantíssimo para o Brasil, o que fortalece a proposta de reforço do pensamento oceanopolítico – de estudo de políticas públicas voltadas às relações de poder através do mar – no Brasil com a mesma importância e riqueza dos recursos marinhos sobre os quais pretende refletir. Há muitos outros pontos – jurídicos e de relações internacionais - que merecem ser estudados acerca dos interesses brasileiros sobre a plataforma continental. A questão levantada pela Resolução 03/10 da CIRM é apenas uma delas, nem a primeira e, certamente, não a última. Este estudo está muito, muito longe de esgotar o assunto.

Em suma, a Resolução nº 03/10 da CIRM não viola os regimes da CNU-DM nem o direito internacional geral, ao contrário, está de acordo, inclusive, com a jurisprudência internacional que reconheceu a natureza jurídica dos direitos soberanos sobre a plataforma continental como *ipso facto* e *ab initio*” no caso “North Sea Continental Shelf”, julgado pela Corte Internacional de Justiça em 1969.

Ademais, a Resolução da CIRM é mais que necessária e oportuna para viabilizar o interesse nacional

legítimo e as ações sobre a exploração de petróleo e gás no pré-sal na plataforma continental externa. Há muitas riquezas a serem exploradas além dos limites da plataforma continental, cuja apropriação deverá ser debatida não mais numa perspectiva de força, mas de ordem legal que o Brasil tem cumprido.

O Brasil soberanamente avança sobre a Amazônia Azul.

Referências

- BARBOSA JUNIOR, Ilques. Oceanopolítica: uma pesquisa preliminar. *Revista Marítima Brasileira*, Rio de Janeiro, p. 55-68, abr./jun. 2009.
- BRAGA, Cláudio da Costa. *A guerra da lagosta*. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação da Marinha (SDM), 2004.
- BRASIL. Decreto nº 1.530, de 22 de junho de 1995. Declara a entrada em vigor da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, concluída em Montego Bay, Jamaica, em 10 de dezembro de 1982. *Diário Oficial da União*, Brasília, 23 jun. 1995.
- BRASIL. Decreto nº 5.377 de 23 de fevereiro de 2005. Aprova a Política Nacional para os Recursos do Mar - PNRM. *Diário Oficial da União*, Brasília, 24 fev. 2005.
- BRASIL. Decreto nº 98.145, de 15 de setembro de 1989. Aprova o Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira. *Diário Oficial da União*, Brasília, 19 set. 1989.
- BRASIL. Lei nº 8.617, de 4 de janeiro de 1993. Dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileiros, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 jan. 1993.
- DEEPSEA DRILLING PROJECT. *Iniciativa*: Universidade da Califórnia, fundações de fomento e empresas privadas, apoiada por países como Estados Unidos, Alemanha, Japão, Reino Unido e França, que fez pesquisas de solo e subsolo oceânicos entre 1966 e 1985. Disponível em: <<http://www.deepseadrilling.org/about.htm>>. Acesso em: 14 mar. 2011.
- HAMBRO, Edvard; ROVINE, Arthur W. *The case law of International Court*. Holanda: A.W. Sijhoff, 1972. v. 6-A.
- INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *North Sea Continental Shelf case*, 1969. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&code=cs2&case=52&k=cc>>. Acesso em: 22 mar. 2011.
- INTERNATIONAL SEABED AUTHORITY - ISA. *ISA Technical Study no. 5: non-living resources of the continental shelf beyond 200 nautical miles: speculations on the implementation of article 82 of the United Nations Convention on the Law of the Sea*. Kingston, 2010. Disponível em: <<http://www.isa.org.jm/files/documents/EN/Pubs/TechStudy5.pdf>>. Acesso em 16 mar. 2011.
- LESSA, Antônio Carlos. *A guerra da lagosta e outras guerras: conflito e cooperação nas relações França-Brasil (1960-1964)*. *Cena Internacional*, Brasília, ano 1, n. 1, p. 109-120, 1999.
- MARTINEZ BUSCH, Jorge. *Oceanopolítica: una alternativa para el desarrollo*. Santiago do Chile: Editorial Andres Bello, 1993.
- MORE, Rodrigo Fernandes. *Direito internacional do desarmamento: o Estado, a ONU e a Paz*. São Paulo: Lex, 2007.
- NATIONAL OCEANOGRAPHY CENTRE. *Iniciativa*: Universidade de Southampton e natural environment research council. Disponível em: <<http://www.unclosuk.org>>. Acesso em: 14 mar. 2011.
- SHAW, Malcolm N. *International Law*. 6. ed. Nova York: CUP, 2008.
- SOARES, Guido Fernando Silva. *Curso de direito internacional público*. São Paulo: Atlas, 2002.
- SUR, Serge. (Ed.). *Disarmament and limitation of armaments: unilateral measures and policies*. New York: United Nations, 1992.
- UNITED NATION. Commission on the Limits of the Continental Shelf. CLCS/11. *Scientific and technical guidelines of the commission on the limits of the continental shelf*. Disponível em: <http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/commission_documents.htm-Guidelines>. Acesso em: 14 mar. 2011.
- UNITED NATION. Commission on the Limits of the Continental Shelf. CLCS/11. *Rules of Procedure of the Commission on the Limits of the Continental Shelf*. Disponível em: <<http://daccess-ods.un.org/TMP/2927001.html>>. Acesso em: 14 mar. 2011.
- UNITED NATION. The United Nations Convention on the Law of the Sea. *Chronological lists of ratifications of, accessions and successions to the Convention and the related Agreements as at 03 June 2011*. Disponível em: <http://www.un.org/Depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm> Acesso em: 14 mar. 2011.